

Markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arviointi

Teoreettinen viitekehys



LVI

LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:13

Markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arviointi

Teoreettinen viitekehys

Liikenne- ja viestintäministeriö Helsinki 2019

Liikenne- ja viestintäministeriö

ISBN PDF: 978-952-243-573-6

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Liikenne- ja viestintäministeriö		2.12.2019
Tekijät	Joel Karjalainen		
Julkaisun nimi	Markkinoiden kilpailullisuuden ja kilpailun vaikutusten arviointi Teoreettinen viitekehys		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:13		
ISBN PDF	978-952-243-573-6	ISSN PDF	1795-4045
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-573-6		
Sivumäärä	36	Kieli	suomi
Asiasanat	Säädösvalmistelu, markkinat, kilpailu		
Tiivistelmä <p>Toimivat markkinat hyödyttävät yhteiskuntaa tuottamalla edullisempia ja parempia hyödykkeitä kuluttajille. Toimivien markkinoiden perusedellytys on kilpailu, joka kannustaa tehokkuuteen, innovointiin ja edulliseen hinnoitteluun. Markkinat eivät kuitenkaan aina toimi täydellisesti. Julkisen sektorin olisikin kyettävä tunnistamaan tilanteet, jolloin se voi edistää kilpailun toimivuutta ja lisätä sitä kautta yhteiskunnan hyvinvointia. Toisaalta julkisen sektorin tulisi kyetä tunnistamaan tilanteet, jolloin se omilla toimillaan estää toimivan kilpailun syntymistä.</p> <p>Muistiossa kuvataan talousteoriaan pohjautuen, millaisia vaikutuksia markkinoiden kilpailullisuudessa tapahtuvilla muutoksilla voi olla. Lisäksi muistiossa tehdään katsaus siihen, miten markkinoiden kilpailullisuutta voidaan arvioida ja seurata, ja miten kilpailutilanteen muutokset pitäisi huomioida säädösehdotusten valmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa. Muistion on tarkoitus tukea liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmistelijoiden työtä ja muodostaa viitekehys ministeriössä ja hallinnonalan virastoissa tehtävälle markkinaseurannalle.</p> <p>Muistion lopussa esitellään arviointikehikko, jossa kuvataan kilpailuvaikutusten arvioinnin keskeiset vaiheet ja tarkastelukohteet. Kehikossa kilpailuvaikutusten arviointi koostuu markkinoiden määrittelystä, markkinoiden nykytilan ja erityispiirteiden arvioinnista, arviosta sääntelyehdotuksen vaikutuksesta markkinoiden kilpailutilanteeseen, arviosta kilpailutilanteen muutoksen vaikutuksista sekä kilpailuvaikutusten jälkiseurannasta.</p>			
Kustantaja	Liikenne- ja viestintäministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Kommunikationsministeriet	2.12.2019	
Författare	Joel Karjalainen		
Publikationens titel	Bedömning av marknadens konkurrensförmåga och konkurrensens konsekvenser Teoretisk referensram		
Publikationsseriens namn och nummer	Kommunikationsministeriets publikationer 2019:13		
ISBN PDF	978-952-243-573-6	ISSN PDF	1795-4045
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-573-6		
Sidantal	36	Språk	finska
Nyckelord	lagberedning, marknad, konkurrens		
Referat <p>En fungerande marknad gynnar samhället genom att producera billigare och bättre varor och tjänster för konsumenterna. En förutsättning för en fungerande marknad är konkurrens som sporrar till effektivitet, innovation och förmånlig prissättning. Marknaden fungerar dock inte alltid perfekt. Den offentliga sektorn bör därför kunna identifiera situationer där den kan främja en fungerande konkurrens och därigenom öka välfärden i samhället. Samtidigt bör den offentliga sektorn kunna identifiera situationer där den genom sina egna åtgärder förhindrar en fungerande konkurrens.</p> <p>I promemorian beskrivs mot bakgrund av ekonomisk teori hurdana konsekvenser förändringarna i konkurrensförmågan på marknaden kan ha. I promemorian ges dessutom en översikt av hur konkurrensen på marknaden kan bedömas och följas upp och hur förändringarna i konkurrensläget bör beaktas i beredningen av lagförslag och i konsekvensbedömningen av dem. Syftet med promemorian är att stödja kommunikationsministeriets lagberedare och att skapa en referensram för den marknadsövervakning som utförs vid ministeriet och ämbetsverken inom förvaltningsområdet.</p> <p>I slutet av promemorian presenteras en utvärderingsram med de viktigaste faserna och granskningsobjekten i bedömningen av konkurrenseffekterna. I ramen bedöms konkurrenseffekterna utifrån en definition av marknaden, en bedömning av marknadens nuläge och särdrag, en bedömning av lagförslagets konsekvenser för konkurrensläget på marknaden, en bedömning av konsekvenserna av förändringarna i konkurrensläget samt en uppföljning av konkurrenseffekterna.</p>			
Förläggare	Kommunikationsministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Transport and Communications		2 December 2019
Authors	Joel Karjalainen		
Title of publication	Assessment of market competitiveness and the impact of competition Theoretical framework		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Transport and Communications 2019:13		
ISBN PDF	978-952-243-573-6	ISSN PDF	1795-4045
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-573-6		
Pages	36	Language	Finnish
Keywords	Legislative drafting, market, competition		
Abstract <p>A well-functioning market benefits society by providing consumers with lower-priced and high-quality goods. A basic requirement for a functioning market is competition that encourages efficiency, innovation and affordable pricing. However, the market does not always function perfectly. The public sector should be able to identify situations in which it can promote the functioning of competition and so increase the well-being in society, but also those situations where its own actions are preventing the emergence of effective competition.</p> <p>Based on economic theory, the memorandum describes the effects that changes in the competitiveness of the market may have. The memorandum also provides an overview of how the competitiveness of the market can be assessed and monitored, and how changes in the competitive situation should be taken into account in the preparation of legislative proposals and in their impact assessment. The aim of the memorandum is to support the work of the legislative drafters at the Ministry of Transport and Communications and to provide a framework for market monitoring carried out by the Ministry and the agencies in its administrative branch.</p> <p>The memorandum also presents a framework that describes the main stages and subjects in competitive impact assessment. In the framework, the competitive impact assessment includes the definition of the market and the assessment of the current state and characteristics of the market. It also comprises an assessment of how the regulation proposal in question would affect the competitive market situation and what the effect of changes in the competitive situation would be, as well as a follow-up of the competitive impact assessment.</p>			
Publisher	Ministry of Transport and Communications		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1.	Johdanto	7
2.	Kilpailun merkitys yhteiskunnalle	9
2.1	Toimivat markkinat ja allokatiivinen tehokkuus	9
2.2	Tuotannollinen ja dynaaminen tehokkuus	12
3.	Markkinoiden kilpailullisuuden arviointi.....	16
4.	Kilpailuvaikutusten arviointi säädösvalmistelussa	22
5.	Kilpailuvaikutusten arviointikehikko.....	27
Liitteet.....		32
	Liite 1 – Markkinoiden seurannan määrällisiä mittareita	32
Lähteet.....		35

1. Johdanto

Parhaimmillaan markkinat toimivat itseohjautuvasti yhteiskunnan hyväksi tuottamalla edullisempia hintoja, parempia tuotteita ja enemmän valinnanvaraa kuluttajille. Toimivien markkinoiden perusedellytyksenä on kilpailu, joka varmistaa, etteivät yksittäiset markkinatoimijat pääse sanelemaan hyödykkeiden hintoja, ja joka kannustaa etsimään tapoja tuottaa paremmin kuluttajien mieltymyksiä vastaavia hyödykkeitä sekä karsimaan tuotannon kustannuksia. Kilpailullisilla markkinoilla yritysten on panostettava innovaatiotoimintaan, jotta voisivat saavuttaa kilpailuetua suhteessa muihin yrityksiin. Kilpailun myötä tehottomat yritykset ja kuluttajatarpeisiin vastaamattomat tuotteet poistuvat markkinoilta, kun tilalle tulee uusia ja parempia vaihtoehtoja. Tasapuolinen kilpailu turvaa myös yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta, sillä se ehkäisee hyötymistä muiden kustannuksella, ja toimivilla markkinoilla menestyminen perustuu osaamiseen ja suoriutumiseen, ei joltain muuta kautta saavutettuihin etuihin. Tästä syystä kilpailua pidetään tyypillisesti yhteiskunnan kannalta hyvänä ja tavoiteltavana asiana.

Markkinat eivät kuitenkaan aina toimi täydellisesti ja monet erilaiset syyt voivat rajoittaa yritysten välistä kilpailua. Myös julkisen sektorin toimenpiteillä saattaa olla kilpailua lisäävä tai vähentävä vaikutus. Tästä syystä julkisen sektorin olisikin kyettävä arvioimaan, milloin ja millaisilla toimilla se voi edistää kilpailun toimivuutta ja lisätä sitä kautta yhteiskunnan hyvinvointia, ja toisaalta millaisia vaikutuksia esimerkiksi kilpailua rajoittavalla sääntelyllä saattaa olla.

Säädösehdotusten kilpailuvaikutusten arviointi ei ole tällä hetkellä liikenne- ja viestintäministeriössä (*LVM*) erityisen systemaattista. *LVM*:n hallinnonalalla kilpailua on pyritty viime vuosina lisäämään erityisesti liikennesektorilla, kuten taksi- ja linja-autoliikenteessä, mutta näiden toimenpiteiden vaikutuksia ei ole juurikaan arvioitu. Ministeriöstä on puuttunut yhtenäinen tapa arvioida kilpailun vaikutuksia, mistä johtuen eri kilpailunavaamishankkeiden vaikutusarviot ovat olleet hyvin kirjavia.

Säädösvalmistelun nykytilassa havaitut puutteet ovat synnyttäneet tarpeen luoda yhtenäinen arviointikehikko kilpailuvaikutusten arviointiin. Tässä muistiossa onkin tarkoitus kuvata, millaisia vaikutuksia markkinoiden kilpailullisuudessa tapahtuvilla muutoksilla voi talousteorian valossa olla (luku 2) sekä luoda yleiskatsaus siihen, miten markkinoiden kilpailullisuutta voidaan arvioida ja seurata (luku 3) ja miten kilpailutilanteen muutokset pitäisi huomioida säädösehdotusten valmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa (luku 4). Kirjallisuuskatsauksen pohjalta muodostettu arviointikehikko on kuvattu tämän muistion luvussa 5.

Muistiossa keskitytään kilpailuvaikutusten arviointiin lainsäätäjän näkökulmasta. Keskiössä ovat siis sääntelytarpeen tunnistaminen ja markkinoiden rakenteellisen tason ongelmien arviointi, ja muistion on tarkoitus palvella erityisesti LVM:n hallinnonalan säädösvalmistelijoita ja hallinnon alan virastojen markkinaseurannan suunnittelua. Tarkastelu eroaa siten kilpailuviranomaisen tekemästä arvioinnista, jossa päähuomio keskittyy yksittäisten yritysten toimenpiteisiin ja niiden kilpailuvaikutuksiin. Lainsäädäntötarpeen ja sääntelyn vaikutusten arviointi ei ole kilpailuoikeudellista arviointia, eikä arviot siten välttämättä edellytä vastaavaa yksityiskohtaisuuden tasoa kuin esimerkiksi kilpailuoikeudellisten vahingonkorvausvaatimusten oikeuttamisessa ja määrällisessä arvioinnissa. Muistiossa kuvataan kilpailuvaikutusten arvioinnin teoreettinen viitekehys ja peruskonseptit, muttei kuvata yksityiskohtaisesti erilaisia arviointimenetelmiä. Arvioinnissa hyödynnettävät menetelmät on syytä valita tapauskohtaisesti ja lainsäätäjän tarpeisiin vastaavat seurantamenetelmät edellyttävät vielä kehitystyötä. Yhtenäinen arviointikehikko kuitenkin auttaa sellaisenaankin säädösvalmistelijaa tunnistamaan relevantit arvioinnin osa-alueet ja kilpailuvaikutusten mekanismit. Arviointikehikko auttaa myös tunnistamaan tämän hetken tieto- ja menetelmäpuutteita.

2. Kilpailun merkitys yhteiskunnalle

2.1 Toimivat markkinat ja allokatiiivinen tehokkuus

Markkinoilla tarkoitetaan tilaa tai tilannetta, jossa markkinaosapuolet (myyjät/tuottajat ja ostajat/kuluttajat) vaihtavat hyödykkeitä, kuten ajoneuvoja tai matkalippuja. Hyödykkeellä voidaan tarkoittaa fyysisiä esineitä, mutta myös esimerkiksi palveluja, aikaa ja osaamista. Markkinoiden olemassaolo perustuu molempia markkinaosapuolia hyödyttävään vaihdantaan. Koska hyödykkeiden arvo on erilainen eri ihmisille, kannattaa heidän vaihdella hyödykkeitä siten, että saavat omasta kauppatavarastaan jotain itselleen arvokkaampaa tilalle. Näin tapahtuu esimerkiksi silloin, kun ihminen suostuu luopumaan osasta vapaa-aikaansa työnantajan maksamaa palkkaa vastaan, jolla hän voi puolestaan rahoittaa esimerkiksi erilaisten kulutushyödykkeiden ja palveluiden hankinnan.

Taloustieteessä käytetään usein mallia *täydellisen kilpailullisista markkinoista*, jolla kuvataan lukuisten itseään hyödyttävään vaihdantaan pyrkivien myyjien ja ostajien markkinoita. Kun markkinoille tulo ja sieltä poistuminen on helppoa, ei yksikään toimija pysty sanelemaan vaihdannan ehtoja tai tekemään ylisuuria suuria voittoja, sillä jos esimerkiksi joku myyjistä yrittäisi nostaa hintojaan, ostajat vaihtaisivat muiden myyjien vastaaviin hyödykkeisiin. Jos markkinatoimijoilla on käytössä riittävä informaatio vaihdannan kohteista ja vaihdannalla ei ole vaikutuksia kolmansiin osapuoliin, hyödykkeet päätyvät niitä eniten arvostaville osapuolille ja tämä lisää yhteiskunnan kokonaishyvinvointia. Tämä vaihdannasta syntyvä hyvinvointi (tai kuluttajan/tuottajan ylijäämä) kuvastaa markkinoiden yhteiskunnallista merkitystä.

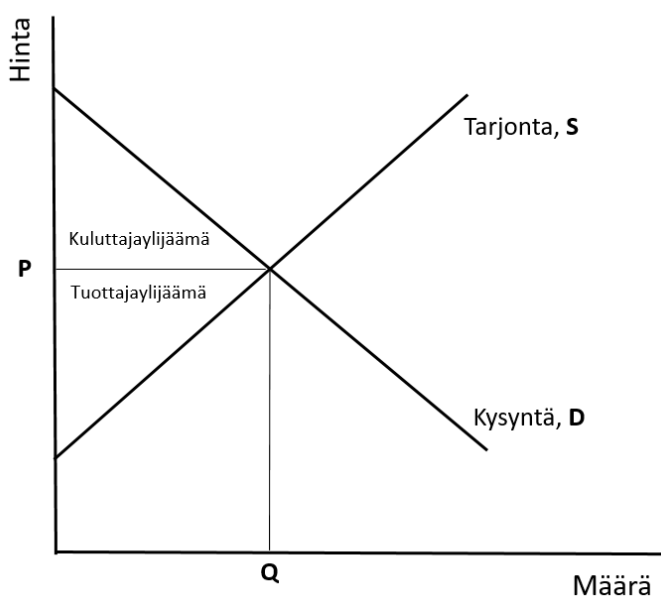
Täydellisen kilpailullisilla markkinoilla kysyntä ja tarjonta asettuvat tasapainoon, eli kaikki tuotetut hyödykkeet kulutetaan. Sekä kuluttajille että tuottajille syntyy vaihdannasta ylijäämää, koska kuluttajien maksama hinta on pienempi kuin hinta, jonka he olisivat olleet valmiita maksamaan ja yritysten saama korvaus ylittää heidän tuotannosta aiheutuvat kustannuksensa. Täydellisen kilpailulliset markkinat ovat *allokatiivisesti tehokkaat*, eli markkinoilla kenenkään asemaa ei voida parantaa ilman, että jonkun muun asemaa samalla heikennetään¹. Markkinoilla syntyvää ylijäämää, sen jakautumista sekä hintatason ja tuotantomäärien muodostumista kysynnän ja tarjonnan perusteella on havainnollistettu kuvassa 1.

¹ Tämä on ns. hyvinvointitaloustieteen ensimmäinen peruslause tai hyvinvointiteoreema (engl. first welfare theorem).

Markkinat eivät kuitenkaan käytännössä toimi täydellisesti ilman julkisen sektorin toimenpiteitä. Julkista sektoria tarvitaan ensinnäkin luomaan toimintaympäristö, joka turvaa omistusoikeudet ja tehtyjen sopimusten täytäntöönpanon, jotta tehokas vaihdanta on mahdollista. Lisäksi julkinen sektori voi määrittää pelisääntöjä, joiden puitteissa vaihdanta ja kilpailu voivat tapahtua. Esimerkiksi epäasiallista markkinointia ja tuotteiden turvallisuutta koskeva sääntely voidaan nähdä tällaisena yhtenäisten pelisääntöjen luomisena.

Julkinen sektori voi puuttua myös toimintaympäristön luomista ja pelisääntöjen asettamista voimakkaammin markkinoiden toimintaan ja niiden lopputulemiin. Usein näitä toimenpiteitä perustellaan erilaisilla *markkinahäiriöillä* (engl. *market failures*), jotka vähentävät markkinoiden allokatiivista tehokkuutta. Markkinahäiriöitä ovat esimerkiksi kulutuksen ja tuotannon ulkoisvaikutukset, kuten päästöt, sekä vähäisestä kilpailusta aiheutuva hinnoitteluvoima.

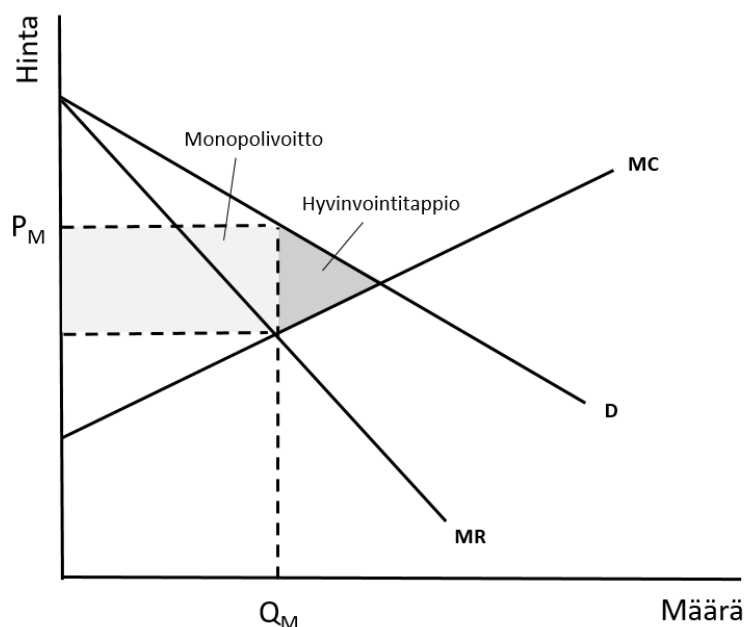
Epätäydellisellä kilpailulla tarkoitetaan tilannetta, jossa markkinatoimijat pystyvät vaikuttamaan myymiensä hyödykkeiden hintoihin, eivätkä toimi täydellisen kilpailullisten markkinoiden tapaan hinnanottajina. Epätäydellistä kilpailua voi aiheuttaa muun muassa markkinatoimijoiden vähäisyys. Myös niin sanotut luonnollisen monopolin tilanteet, joissa tuotanto on edullisinta järjestää esimerkiksi korkeiden kiinteiden kustannusten vuoksi yhden tuottajan toimesta, voivat johtaa kilpailun puutteeseen markkinoilla. Epätäydellistä kilpailua voivat selittää myös mittakaavaedut, markkinoille tulon ja sieltä poistumisen esteet, sääntely sekä yritysten strateginen käyttäytyminen, kuten kartellit.



Kuva 1. Markkinoiden tasapaino täydellisen kilpailullisilla markkinoilla.

Kilpailun ollessa epätäydellistä, markkinoilla oleville tuottajille muodostuu hinnoitteluvoimaa, eli ne voivat nostaa hintoja yli kilpailullisten markkinoiden tason. Monopolitilanteessa tuottaja kohtaa laskevan kysyntäkäyrän ja maksimoi voittonsa asettamalla hinnan rajatulon ja -kustannuksen leikkauspisteen yläpuolelle (ks. kuva 2). Tästä syystä hyödykkeen kulutus vähenee ja syntyy yhteiskunnallisia hyvinvointitappioita. Hinnoitteluvoiman seurauksena tuottajat tekevät niin sanottuja monopolivoittoja, eli suurempia voittoja kuin kilpailullisilla markkinoilla olisi mahdollista. Tällöin osa vaihdannan synnyttämästä lisäarvosta siirtyy kuluttajilta tuottajille. Usein monopolivoittoja käytetään myös saavutetun markkina-aseman puolustamiseen, mikä lisää vähäisen kilpailun synnyttämiä tehokkuustappioita.

Julkinen sektori voi pyrkiä sääntelyn keinoin ehkäisemään epätäydellisen kilpailun syntymistä ja siitä aiheutuvia haittoja. Hinnoitteluvoimaa voidaan rajoittaa esimerkiksi asettamalla hyödykkeille enimmäishinnat. Erityisesti luonnollisen monopolin tilanteissa, jolloin epätäydellistä kilpailua ei voida tai sitä ei ole järkevää poistaa, hintasääntelyllä voidaan ehkäistä monopolihinnoittelua ja siitä seuraavia hyvinvointitappioita. Hinnoitteluvoimaa voidaan pyrkiä vähentämään myös esimerkiksi sellaisilla toimenpiteillä, jotka kasvattavat toimijoiden määrää markkinoilla ja sitä kautta lisäävät kilpailua.



Kuva 2. Hinnoitteluvoimasta aiheutuva monopolivoitto ja hyvinvointitappio.

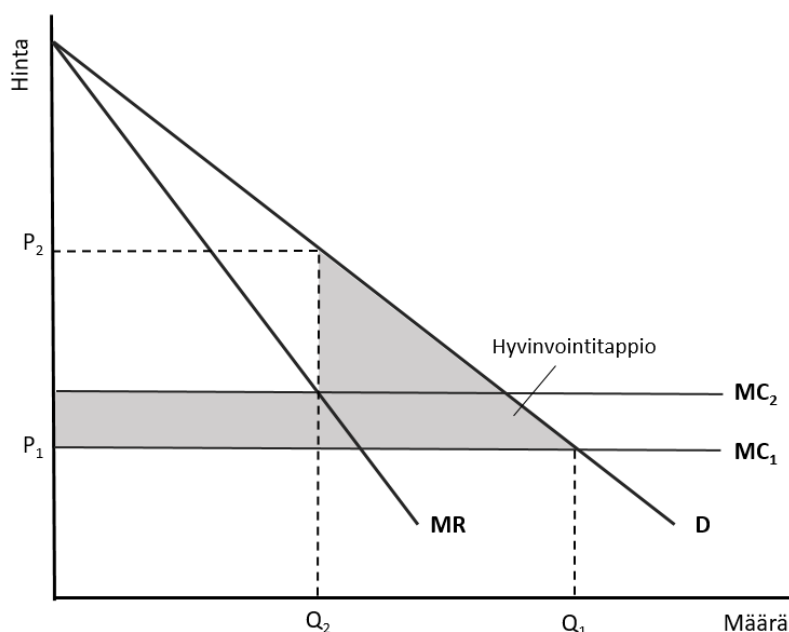
2.2 Tuotannollinen ja dynaaminen tehokkuus

Allokatiivisen tehokkuuden lisäksi kilpailun vaikutuksia arvioitaessa on tärkeää huomioida myös vaikutus tuotannolliseen ja dynaamiseen tehokkuuteen. *Tuotannollisella tehokkuudella* tarkoitetaan tuottajien kykyä tuottaa hyödykkeitä mahdollisimman alhaisin kustannuksin. *Dynaamisella tehokkuudella* tarkoitetaan puolestaan toimialan uusiutumiskykyä, eli kykyä kehittää uusia tuotantotapoja ja hyödykkeitä. Se, millaisia kannustimia yrityksille muodostuu tuotannon tehostamiseen ja uusien hyödykkeiden kehittämiseen, riippuu merkittävästi markkinoiden kilpailutilanteesta.

Epätäydellisen kilpailun vaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida, johtaako vähäinen kilpailu siihen, ettei tuotantoa ole järjestetty tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, eli esiintyykö tuotannossa ns. *x-tehottomuutta*. Kilpailun puute saattaa johtaa siihen, ettei dominoivassa markkina-asemassa olevalla yrityksellä ole kannustimia järjestää tuotantoaan tehokkaimmalla mahdollisella tavalla, vaan se saattaa esimerkiksi hyödyntää vanhentunutta teknologiaa, palkata tarpeettoman suuren määrän työntekijöitä ja käyttää vain osaa sen hallussa olevista tuotantopanoksista². Esimerkiksi luonnollisen monopolin tilanteissa hinnoitteluvoimaan liittyvien ongelmien lisäksi tehoton tuotanto saattaa aiheuttaa lisähyvinvointitappioita yhteiskunnalle. Tätä on havainnollistettu kuvassa 3. Jos tuotanto on järjestetty tehottomasti (rajakustannuskäyrä siirtyy $MC_1 \rightarrow MC_2$) ja yritys tähtää hinnoittelullaan voiton maksimointiin, hyödykkeen hinta nousee ($P_1 \rightarrow P_2$) ja sitä kulutetaan vähemmän ($Q_1 \rightarrow Q_2$) kuin kilpailullisilla markkinoilla.

Esimerkiksi julkiseen tuotantoon voi liittyä muun muassa heikoista kannustimista ja jäykistä palkkauskäytännöistä johtuvaa tehottomuutta, mikä nostaa tuotannon kustannuksia. Jos yksityinen sektori pystyy tuottamaan hyödykkeet julkista sektoria tehokkaammin, voi yksityinen tuotanto hintasäänneltynä olla yhteiskunnallisen hyvinvoinnin näkökulmasta paras ratkaisu. Kuitenkin myös yksityiseen tuotantoon voi liittyä kilpailun puutteesta johtuvia tehokkuusongelmia, joten eri tuotantomallien vaikutukset täytyy arvioida tapauskohtaisesti.

² Ks. Office of Fair Trading 2011, OECD 2014 ja Competition & Markets Authority 2015, joissa on käyty läpi aiheeseen liittyvää tutkimusnäyttöä.



Kuva 3. Tuotannollisesti ja allokatiivisesti tehottomilla monopolimarkkinoilla syntyvä hyvinvointitappio.

Tuotannollisen tehokkuuden arviointi on tässä hetkessä tapahtuvaa arviointia, eli siinä verrataan toteutunutta tuotannon tehokkuutta potentiaalisen tuotannon tehokkuuteen kyseisellä hetkellä käytettävissä olevalla teknologialla ja pääomilla. Sen sijaan dynaamisen tehokkuuden näkökulmasta olennaista on arvioida, miten yritysten välinen kilpailu vaikuttaa yrityssektorin innovaatiotoimintaan ja sitä kautta toiminnan pitkän aikavälin kehitykseen. Yhtäältä voidaan ajatella, että kova kilpailu saattaa vähentää innovointia ja hidastaa tuottavuuskasvua, koska kilpailu voi vähentää innovaatiotoimintaan käytetyistä panostuksista saatavia voittoja. Toisaalta kilpailu voi pakottaa yritykset alentamaan kustannuksiaan ja innovoimaan, jotta ne voisivat säilyttää asemansa markkinoilla.

Perinteisesti taloustieteessä talouskasvua lähestytään niin sanotun *schumpeterilaisen kasvuteorian*³ avulla. Tämän teorian mukaan tuottavuuskasvu perustuu teknologiseen kehitykseen, jota tapahtuu, koska taloudessa tehdään innovaatioita. Innovaatiot syntyvät yrittäjien ja yritysten investointien ja keksijöiden ponnisteluiden seurauksena. Tutkimus- ja tuotekehitysinvestointeja innovaatioista saatavien voittojen toivossa. Teorian

³ Ks. erityisesti Hyytinen & Maliranta 2019, s. 57–77, johon myös jäljempi kuvaus kyseisestä teoriasta perustuu. Ks. myös Aghion, Akcigit & Howitt 2014, jossa esitetään matemaattinen kuvaus schumpeterilaisesta kasvuteoriasta. Teorian tueksi on saatu myös runsaasti empiiristä näyttöä, jota on kuvattu kokoavasti mm. Iso-Britannian Office of Fair Tradingin (2011) ja Competition & Market Authorityn (2015) raporteissa sekä OECD:n (2014) faktalehdessä.

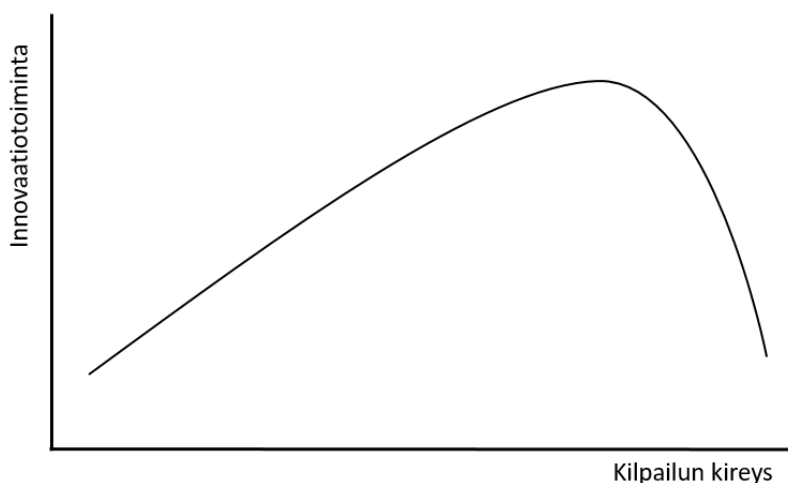
mukaan uudet innovaatiot korvaavat ja syrjäyttävät vanhaa teknologiaa, mikä puolestaan johtaa yrityssektorin jatkuvaan uusiutumiseen. Yrityksiä poistuu alalta ja uusia tulee tilalle samalla kun työpaikkoja syntyy ja tuhoutuu. Teorian mukaan keskeisiä kysymyksiä pitkän aikavälin talouskasvun kannalta ovat mm. se, ketkä hyötyvät innovaatiotoiminnasta ja ketkä menettävät, kun teknologista kehitystä tapahtuu. Tähän vaikuttaa muun muassa se, kuinka paljon kilpailua markkinoilla esiintyy.

Schumpeterilaisessa kasvuteorian mukaan kansantalouden tuottavuus voi kasvaa teknisen kehityksen tai tuotannontekijöiden tehokkaamman käytön myötä. Teknisen kehityksen myötä samalla panosmäärällä (työvoima tai pääoma) saadaan aikaan entistä suurempi ja/tai parempilaatuinen tuotos. Tuottavuus voi kasvaa myös sitä kautta, että työvoimaa ja pääomaa siirtyy tehottomista tuotantoyksiköistä tehokkaampiin. Tuottavammat yritykset säilyvät markkinoilla ja kasvavat markkinaosuuttaan, kun taas heikosti tuottavat yritykset joutuvat lopulta poistumaan markkinoilta. Schumpeterilainen kasvuteorian mukaan olemassa olevat tuotteet ja palvelut siis paranevat ja niihin liittyvät tuotantoprosessit tehostuvat ajan kuluessa. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että innovaatiotoiminnassaan onnistunut yritys voi syrjäyttää markkinoilla jo olevia yrityksiä sen ansiosta, että se kykenee innovaationsa myötä tuottamaan tuotteita muita yrityksiä alhaisemmin kustannuksin. Tätä mekanismia kutsutaan luovaksi tuhoksi.

Innovaatiot voivat olla yrityksille keino paeta kiristyvää kilpailua ja sen aiheuttamaa kannattavuuden heikentymistä, sillä muita parempi tuotantoteknologia tai paremmat tuotteet voivat mahdollistaa monopolihinnoittelun. Toisaalta panostukset tutkimukseen ja tuotekehitykseen voivat valua hukkaan, jos kilpailijat pystyvät helposti kopioimaan hyväksi havaitut innovaatiot. Yrityksen näkökulmasta kiristynyt kilpailu lisää kannustimia innovointiin, jos se heikentää innovaatiota edeltävää kannattavuutta, ja jos yritys voi olettaa, että innovaatiotoiminta parantaa innovaation jälkeistä kannattavuutta.

Schumpeterilainen kasvuteoria ennustaakin, että jos kilpailua on taloudessa alkujaan vähän, kilpailun kiristyminen lisää innovaatiotoimintaa. Jos taas kilpailutilanne on jo lähtökohtaisesti kireä, saattaa lisääntyvä kilpailupaine vähentää kannustimia panostaa innovaatiotoimintaan. Empiirisen tutkimusnäytön⁴ valossa innovaatiotoiminnan ja kilpailun kireyden välinen yhteys säilyy positiivisena hyvin pitkään ja kääntyy negatiiviseksi vasta äärimmäisen kireän kilpailun vallitessa. Tätä suhdetta on havainnollistettu kuvassa 4.

⁴ Aghion ym. 2005.



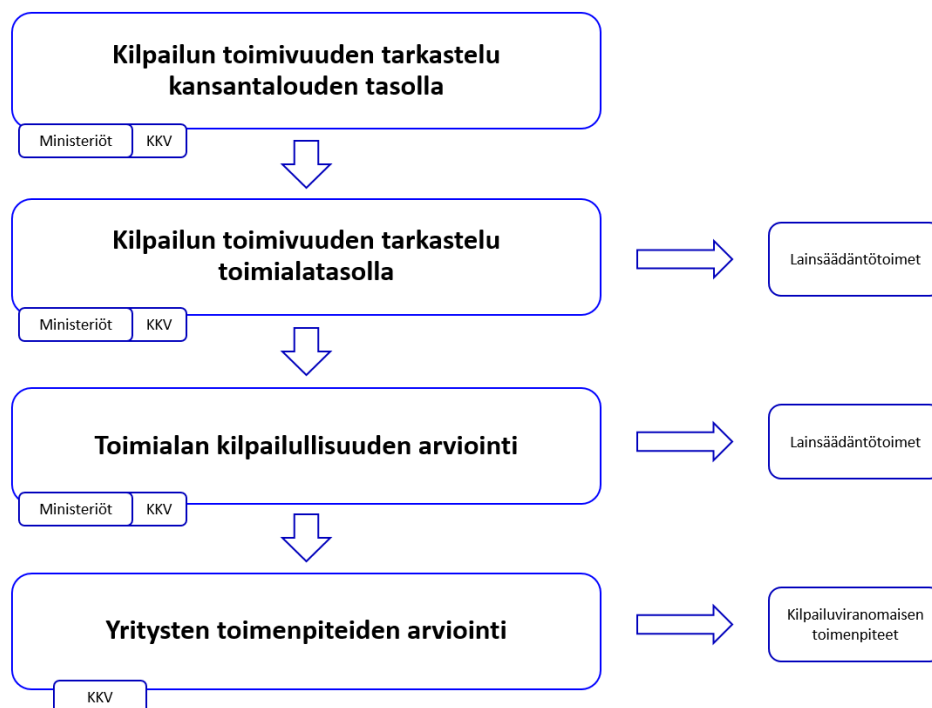
Kuva 4. Kilpailun kireyden vaikutus innovaatiotoimintaan.

Yritykset voivat kasvattaa tuottavuuttaan myös ilman omaa innovaatiotoimintaa, jos ne pystyvät omaksumaan tehokkaampia tuotantomenetelmiä muilta yrityksiltä (ns. imitointi). Omaksumista voidaan tehdä myös muissa maissa sijaitsevilta yrityksiltä, jolloin kotimarkkinoiden kilpailu ei ole välttämätöntä imitoinnin näkökulmasta. Jos kuitenkin kansantalouden teknologinen taso on kansainvälistä huippua, on parempien teknologioiden käyttöönotto vaikeampaa ja yrityksissä täytyy tehdä omia innovaatioita tuottavuuskasvuun aikaansaamiseksi. Kireämpi kilpailu vahvistaakin innovaatiotoimintaa erityisesti sellaisissa yrityksissä, jotka hyödyntävät jo valmiiksi parhaimpia mahdollisia teknologioita, mutta saattaa heikentää sitä muissa yrityksissä. Mitä lähempänä kansantaloudessa ollaan teknologista huippua, sitä tärkeämpää on, että kansantaloudessa on innovaatioita kiihdyttävää kilpailua.

3. Markkinoiden kilpailullisuuden arviointi

Edellä kuvatun mukaisesti yritysten välisellä kilpailulla voi olla useita yhteiskuntaa hyödyttäviä vaikutuksia. Toisaalta usein markkinoilla voi olla kilpailua rajoittavia tekijöitä, joiden vuoksi kilpailu ei toimi kunnolla, eikä siten johda myöskään kaivattuihin positiivisiin vaikutuksiin. Markkinoiden kilpailuongelmiin on mahdollista puuttua julkisen sektorin toimenpiteillä, mutta tämä edellyttää sitä, että kilpailuongelmat havaitaan ja niiden taustasyitä kyetään tunnistamaan. Tämä edellyttää käytännössä viranomaisilta jatkuvaa markkinoiden seurantaa ja kilpailullisuuden arviointia. Julkisen sektorin on kyettävä havaitsemaan markkinoiden tuottamia ei-toivottuja lopputulemia, kuten monopolihinnoittelua ja tuotannon tehottomuutta.

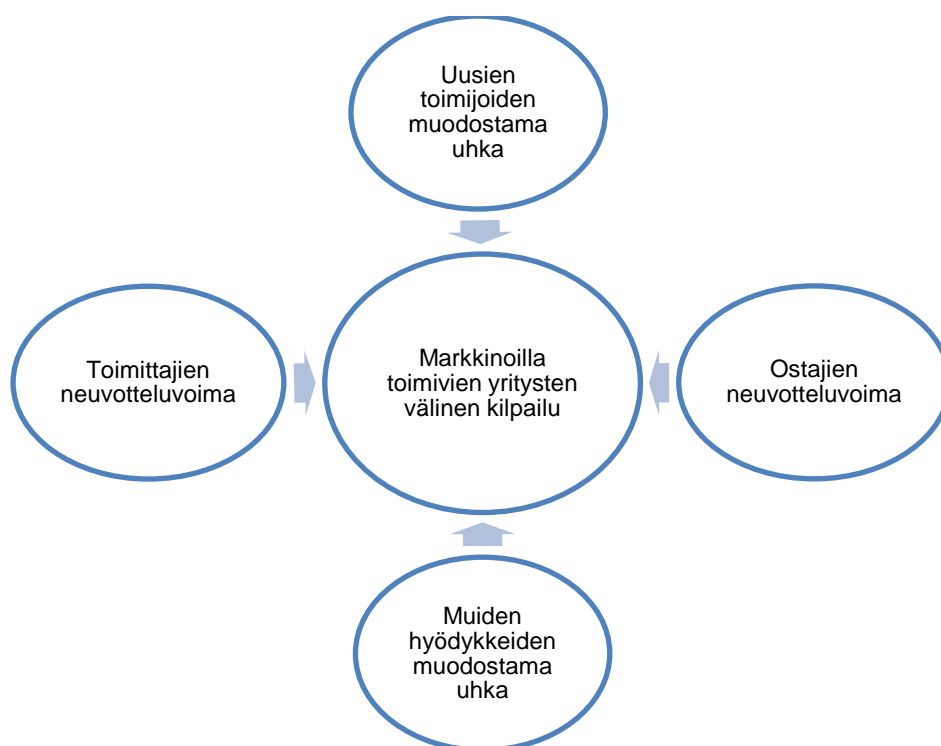
Lainsäätäjän tietotarpeet eroavat jossain määrin esimerkiksi yksittäistapauksia arvioivan kilpailuviranomaisen tietotarpeista. Siinä missä kilpailuviranomainen usein arvioi yksittäisen yrityksen markkinavoiman väärinkäyttöä ja sen vaikutuksia tapauksen kanalta relevantteihin markkinoihin, on lainsäätäjän näkökulma lähtökohtaisesti kansallinen ja koskee kaikkia toimialan yrityksiä. Lainsäätäjän on kyettävä tunnistamaan markkinoilla vallitsevia rakenteellisia ongelmia, joihin voidaan puuttua kansallisen lainsäädännön keinoin. Lainsäätäjän näkökulmasta relevanttia tietoa toimialatason kilpailutilanteesta tuotetaan kilpailuviranomaisten lisäksi esimerkiksi ministeriöissä. Kilpailun seurannan tasot ja vastuutahoja on esitetty kuvassa 5.



Kuva 5. Kilpailun seurannan tasot.

Markkinoiden kilpailullisuuden arviointia voidaan lähestyä ensinnäkin tarkastelemalla kilpailutilanteeseen vaikuttavien tekijöitä. Toimialan taloustieteessä kilpailutilannetta tarkastellaan usein niin sanotulla *viiden kilpailuvoiman mallilla*⁵. Mallin mukaan toimialan kilpailutilanteeseen vaikuttavat markkinoilla toimivien yritysten välisen kilpailun lisäksi uusien toimijoiden ja korvaavien hyödykkeiden muodostama uhka sekä ostajien ja muiden tuottajien, kuten tavarantoimittajien, neuvotteluvoima.

⁵ Ks. Porter 2008.



Kuva 6. Viiden kilpailuvoiman malli.

Tyypillisimmin kilpailun ajatellaan tapahtuvan samalla toimialalla toimivien yritysten välillä. Yritysten väliseen kilpailuun vaikuttavat muun muassa markkinoilla toimivien yritysten määrä, erot hyödykkeiden laadussa ja ominaisuuksissa sekä yritysten välisessä tuotannollisessa tehokkuudessa. Yritysten väliseen kilpailutilanteeseen voi vaikuttaa suuresti esimerkiksi jonkun tietyn yrityksen käyttämien teknologioiden tuomat kilpailuedut tai tuotannon laajuudesta johtuvat mittakaavaedut. Markkinoiden toiminnan ymmärtämisen kannalta on keskeistä arvioida, millaista yritysten välinen kilpailu on luonteeltaan. Kilpailun luonnetta voidaan kuvata esimerkiksi sen avulla, miten yritykset pyrkivät saavuttamaan kilpailuetua, eli erottautumaan muista yrityksistä. Jos yritysten tarjoamat hyödykkeet ovat keskenään hyvin samanlaisia, käydään kilpailua ensisijaisesti hyödykkeiden hinnoilla. Jos taas yritykset pyrkivät valmistamaan ominaisuuksiltaan erilaisia hyödykkeitä kuin kilpailijansa, ei hinta ole välttämättä ensisijainen erottumiskeino. Esimerkiksi auto- ja matkapuhelinvalmistajat pyrkivät valmistamaan ominaisuuksiltaan hyvin erilaisia hyödykkeitä, jolloin kilpailua käydään ensisijaisesti niiden laadulla.

Pelkkä yritysten välisen kilpailun arviointi voi kuitenkin antaa virheellisen kuvan markkinoiden kilpailutilanteesta. Yritysten voi olla esimerkiksi vaikea ylläpitää korkeaa kannattavuutta kilpailijoiden vähäisestä määrästä huolimatta, jos kuluttajat voivat vaihtaa

helposti muihin samankaltaisiin hyödykkeisiin. Esimerkiksi junaliikenteessä muut kulkumuodot tarjoavat usein varteenotettavan vaihtoehdon junamatkustukselle, jolloin rautatieyrityksen hinnoitteluvoima jää vähäiseksi. Toisaalta joillain yhteysväleillä ei välttämättä ole hyviä korvaavia kulkumuotoja, jolloin yrityksen mahdollisuudet monopolihinnoitteluun kasvavat.

Uusien toimijoiden uhkaan vaikuttaa erityisesti se, millaisia markkinoille tulon esteitä uudet yritykset kohtaavat. Jos esimerkiksi sääntely estää uusien yritysten markkinoille tulon, ei markkinoilla jo toimivien yritysten tarvitse murehtia kilpailun lisääntymisestä. Esimerkiksi lääkkeille myönnettävät patentit takaavat usein sen kehittäneelle yritykselle useiden vuosien yksinoikeuden kyseisen lääkkeen myyntiin ja valmistukseen. Toisaalta patentit lisäävät yrityksen tuloksentekomahdollisuuksia ja luovat sitä kautta yrityksille kannustimia innovointiin.

Yritysten voi olla vaikea ylläpitää korkeaa kannattavuutta myös silloin, jos esimerkiksi kriittisillä tavarantoimittajilla tai suurasiakkailta on merkittävää neuvotteluvoimaa. Jos yritys on yhden tavarantoimittajan varassa, voi tavarantoimittaja hyödyntää hinnoitteluvoimaansa ja heikentää ostajayrityksen kannattavuutta. Myös tietyille hyvin spesifiä erityisosaamista omaaville työntekijäryhmille voi muodostua poikkeuksellisen vahva neuvotteluasema, koska korvaavia työntekijöitä ei ole helposti saatavilla. Tiedetyt asiakkaatkin voivat olla kriittisiä yrityksen toiminnan jatkumisen kannalta, jolloin näille voidaan joutua tarjoamaan hyödykkeitä poikkeuksellisen edullisesti. Toisaalta asiakkaiden korkeat vaihtamiskustannukset, jotka voivat olla seurausta esimerkiksi pitkistä sopimuksista tai tuotteen vaikeasti arvioitavasta laadusta, voivat vähentää ostajien neuvotteluvoimaa.

Vaikka viiden kilpailuvoiman malli onkin alun perin tarkoitettu yritysstrategian suunnittelutyökaluksi, on se hyödyllinen apuväline myös markkinoiden toimivuutta arvioiville viranomaisille. Eri kilpailuvoimat helpottavat jäsentämään markkinoiden toimintaa ja auttavat tunnistamaan monipuolisesti erilaisia kilpailuongelmien lähteitä. Julkisen sektorin on helpompi kohdistaa sääntelytoimenpiteitä, jos kilpailuongelmien lähteet ymmärretään. Taulukossa 1 on kuvattu, miten kahta erilaista markkinaa voidaan tarkastella viiden kilpailuvoiman mallin avulla.

Kilpailutilanteen arvioinnissa voidaan hyödyntää erilaisia määrällisiä mittareita⁶. Taloustieteessä epätäydellisellä kilpailulla tarkoitetaan ensisijaisesti sitä, että jollain tai joillain markkinoilla olevilla yrityksillä on markkinavoimaa, eli kykyä vaikuttaa hyödykkeen markkinahintoihin. Hinnoitteluvoimasta seuraa yrityksille monopolivoittoa. Siten

⁶ Kilpailutilanteen arvioinnissa hyödynnettäviä mittareita on esitelty tarkemmin mm. teoksissa Björkroth ym. 2006 ja Davis & Garcés 2010.

kilpailuongelmat voidaan havaita ensisijaisesti arvioimalla, poikkeavatko markkinahinnat tuotannon rajakustannuksista ja että esiintyykö markkinoilla ylisuuria voittoja.

Monopolihinnoittelun ja monopolivoittojen tunnistaminen voi kuitenkin olla käytännössä vaikeaa, mistä syystä kilpailun toimivuutta ja markkinoiden kilpailullisuutta voidaan arvioida myös välillisten mittareiden avulla. Markkinoiden lopputulemia ja markkinoiden rakennetta kuvaavien mittareiden avulla voidaan saada viitteitä markkinoiden kilpailuongelmista. Lopputulemien arvioinnilla tarkoitetaan sen arviointia, tuottaako markkinat toivotunlaisia tuloksia, kuten halpoja hintoja, tehokasta tuotantoa, uusia hyödykkeitä ja uusia tuotantoteknologioita. Markkinoiden rakennetta kuvaavien mittareiden avulla voidaan puolestaan pyrkiä tunnistamaan sellaisia tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa kilpailuongelmia. Tällaisia ovat esimerkiksi alalle tuloon liittyvät kiinteät ja uponneet kustannukset, muut markkinoille tulon ja poistumisen esteet, markkinoilla toimivien yritysten määrä, markkinoiden keskittymisaste ja yritysten markkinaosuudet sekä yritysten vaihtuvuus.

Taulukko 1. Kahden markkinan tarkastelu viiden kilpailuvoiman avulla.

Patenttisuojatun lääkkeen markkinat	Helsinki–Oulu-junamatkojen markkinat
1. Markkinoilla toimivien yritysten välinen kilpailu Patenttisuojan omaavalla yrityksellä on yksinoikeus valmistaa kyseistä lääkettä, joten toimialan yritysten välillä ei ole kilpailua	1. Markkinoilla toimivien yritysten välinen kilpailu VR:lle on myönnetty yksinoikeus henkilöjunaliikenteen harjoittamiseen kyseisellä yhteysvälillä, joten toimialan yritysten välillä ei ole kilpailua
2. Uusien toimijoiden muodostama uhka Uudet yritykset eivät voi tulla markkinoille ennen kuin patenttisuoja raukeaa, joten uusien toimijoiden muodostamaa uhkaa ei ole. Patenttien raukeamisen jälkeen geneeriset lääkkeet muodostavat uhan alkuperäisen lääkkeen valmistajalle	2. Uusien toimijoiden muodostama uhka Uudet yritykset eivät voi tulla markkinoille ennen yksinoikeuden takaavan sopimuksen päättymistä, joten uusien toimijoiden muodostamaa uhkaa ei ole
3. Muiden hyödykkeiden muodostama uhka Kyseinen lääke saattaa olla ainoa toimivaksi havaittu parannuskeino tietyn sairauden hoitoon, joten korvaavat lääkkeet eivät muodosta uhkaa, ellei toista parannuskeinoa keksitä	3. Muiden hyödykkeiden muodostama uhka Yhteysvälillä on hyvät bussi- ja lentoyhteydet, joten kuluttajat voivat vaihtaa helposti toiseen kulkumuotoon
4. Toimittajien neuvotteluvoima Toimittajien neuvotteluvoima riippuu esimerkiksi lääkkeiden tukkuliike- ja apteekkimarkkinoiden kilpailutilanteesta. Esimerkiksi toimimaton kilpailu lääkkeiden kuluttajakaupassa saattaa kasvattaa apteekkien neuvotteluvoimaa	4. Toimittajien neuvotteluvoima VR on suhteellisen pieni toimija esimerkiksi junakalustomarkkinoilla, mikä parantaa kalustovalmistajien neuvotteluasemaa. Ratojen suhteen VR on täysin yhden toimijan (Väylävirasto) varassa, mutta ratamaksusääntelyn vuoksi VR ei kärsi toimittajan hinnoitteluvoimasta

Patenttisuojatun lääkkeen markkinat	Helsinki–Oulu-junamatkojen markkinat
5. Ostajien neuvotteluvoima Ostajien neuvotteluvoima on heikko vaihtoehtojen puutteen ja hyödykkeen välttämättömyyden vuoksi	5. Ostajien neuvotteluvoima Ostajilla on vaihtoehtoja, eikä kaukojunaliikenteessä tyypillisesti sitouduta yhteen yritykseen pitkillä kausilipuilla, joten ostajien neuvotteluvoima on suhteellisen hyvä

Sekä lopputulemien että rakenteiden seuranta ja arviointi on tärkeää, sillä vaikka esimerkiksi markkinoiden rakenne olisi hyvin keskittynyt, on silti mahdollista, että tuotanto on tehokasta, eivätkä yritykset pysty tekemään monopolivoittoja⁷. Toisaalta myöskään pelkkä toimijoiden suuri määrä ei vielä takaa sitä, että markkinat olisivat todella kilpailulliset. Erityisesti dynaamisen kilpailun olosuhteissa markkinoiden rakennetta kuvaavat indikaattorit voivat antaa virheellisen kuvan kilpailutilanteesta. Lisäksi joissain tilanteissa markkinoiden lopputulemat voivat olla ei-toivottuja ja kilpailu puutteellista, mutta ongelmia ei käytännössä pystytä ratkaisemaan kilpailua lisäämällä. Tällaisia ovat erityisesti luonnollisen monopolin tilanteet. Lainsäätäjän näkökulmasta onkin olennaista erottaa tavoitteiden ja lopputulemien väliset eroavaisuudet ja syyt näiden eroavaisuuksien taustalla.

Esimerkkejä markkinoiden kilpailullisuuden arviointiin liittyvistä mittareista on kuvattu liitteessä 1.

⁷ Pelkkä kilpailun uhka saattaa riittää luomaan kannustimet tehokkaaseen tuotantoon ja hinnoitteluun. Kilpailulle alttiiden markkinoiden teoriasta tarkemmin Baumol 1982 ja Martin 2000.

4. Kilpailuvaikutusten arviointi säädosvalmistelussa

Vaikutusarvioinnin tarkoitus on mahdollistaa se, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden seurauksista. Vaikutusarvioinnin pitäisi antaa päätöksentekijälle käsitys siitä, saavutetaanko esitetyillä toimenpiteillä tavoitellut vaikutukset ja että millaisia kustannuksia ja riskejä toimenpiteisiin liittyy. Tässä luvussa kuvataan, miten markkinoiden kilpailutilanteen ja niissä tapahtuvien muutosten yhteiskunnalliset vaikutukset tulisi huomioida säädosvalmistelussa⁸.

Kansallisissa säädosvalmisteluohjeissa⁹ edellytetään, että hallituksen esityksissä arvioidaan ehdotettavan sääntelyn vaikutukset. Ohjeiden mukaan esityksissä on kuvattava esityksen taloudelliset vaikutukset ja niiden kohdentuminen. Jos esityksellä on huomattavien taloudellisten vaikutuksia, on arvioitava myös hankkeen kokonaistaloudellisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia markkinoihin, investointeihin ja kulutukseen, tuotantoon, tuottavuuteen ja hintatasoon. Vaikutukset on pyrittävä esittämään euro-määräisinä tai niistä on vähintään ilmoitettava suuruusluokka. Jos määrällisiä arvioita ei voida tehdä, on vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja ja vaikutusten mittaluokkaa kuvattava laadullisesti. Vaikutuksia on ohjeiden mukaan arvioitava sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Markkinoiden nykytilan arviointi sekä sääntelyratkaisujen vertailu ja vaikutusten arviointi ovat välttämättömiä työvaiheita säädosvalmistelussa. Sääntelyratkaisujen kohdentaminen, mitoittaminen ja vaikutusten arviointi edellyttävät ymmärrystä ja tietoa markkinoiden toiminnasta sekä kuluttajien ja tuottajien käyttäytymisestä. Kilpailutilanteen vaikutusten arvioinnissa on yhtäältä kyettävä arvioimaan, onko markkinoilla markkinahäiriöitä, joita voidaan sääntelyn keinoin poistaa. Toisaalta sääntelyratkaisulla saattaa olla myös kilpailua rajoittava vaikutus, joten myös tällaiset seuraukset ja niiden vaikutukset olisi kyettävä tunnistamaan.

Yleisellä toimialakohtaisella markkinasääntelyllä voi olla mahdollista edistää yhteiskunnallisia tavoitteita varmemmin ja tehokkaammin kuin yrityskohtaisilla, jälkikäteisvalvontaan perustuvilla kilpailuoikeudellisilla toimenpiteillä. Kilpailuvaikutusten arvioinnissa lainsäätäjän tietotarpeet poikkeavatkin siten kilpailuviranomaisen tietotarpeista. Lainsäätäjän ei tarvitse esimerkiksi kyetä vastaavalla tavalla osoittamaan kilpailun rajoittamisesta kilpaileville yrityksille syntyntä konkreettista vahinkoa. Sääntelytarpeen

⁸ Kuvaus pohjautuu erityisesti Iso-Britannian Office of Fair Tradingin (2007) ja Competition & Markets Authorityn (2015) sekä OECD:n (2017) kilpailuvaikutusten arvioinnin ohjeistuksiin.

⁹ Ks. Hallituksen esitysten laatimisohteet (helu.finlex.fi) ja Oikeusministeriö 2007.

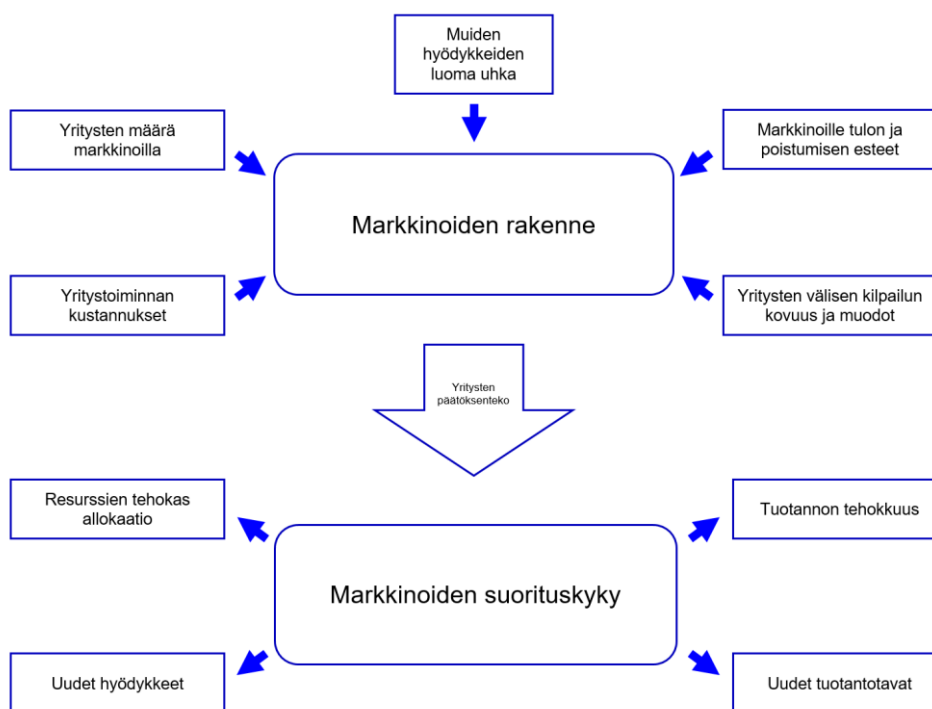
arviointiin ja sääntelyratkaisujen vaikutusarviointiin riittää tyypillisesti yleisemmän tason etukäteisarviointi vaikutusten suunnasta, suuruusluokasta ja todennäköisyyksistä.

Kilpailuvaikutusten arviointi on syytä aloittaa tarkastelevana olevien markkinoiden määrittelystä. Säädösvalmistelijan on kuvattava, minkä hyödykkeen vaihdannasta on kyse, ja ketkä ovat kyseisen hyödykkeen ostajia ja myyjiä. Samassa yhteydessä on syytä arvioida hyödykkeen kysyntään ja tarjontaan vaikuttavia tekijöitä. Markkinoiden määrittelyn kannalta on myös olennaista tunnistaa, millä maantieteellisellä alueella ne toimivat ja että tapahtuuko vaihdantaa erityisesti esimerkiksi tiettynä vuorokauden- tai vuodenaikana. Määrittelyssä olisi hyvä tunnistaa myös muut markkinat, jotka ovat suoraan tai epäsuorasti kytköksissä tarkasteltavana oleviin markkinoihin.¹⁰

Vaikutusarvioinnin seuraavana työvaiheina voidaan pitää nykytilan analysointia ja sääntelytarpeen tunnistamista. Säädösvalmisteluohjeiden mukaan hallituksen esityksissä pitäisi kuvata sääntelyn kohteena olevien yritysten toimintaympäristön ja markkinoiden nykytilaa esimerkiksi kilpailun toimivuuden ja luonteen sekä markkinoille pääsyn avoimuuden näkökulmasta. Jos markkinoiden kilpailutilanteessa havaitaan ongelmia, voi sääntelyn muuttaminen, purkaminen tai lisääminen olla perusteltua kilpailun lisäämiseksi. Kilpailutilanteen arvioinnissa voidaan hyödyntää esimerkiksi liitteessä 1 kuvattuja mittareita.

Nykytilan analysoinnin jälkeen säädösvalmistelijan olisi arvioitava, millä mekanismeilla säädösehdotuksen vaikutukset syntyvät. Vaikutusketjuja voidaan pyrkiä tunnistamana kuvassa 7 esitetyn kilpailuvaikutusten teoreettisen viitekehyksen avulla. Sääntely, joka vaikuttaa johonkin markkinoiden rakenteen osatekijään, johtaa todennäköisesti yritysten käyttäytymismuutoksiin, jotka puolestaan näkyvät muutoksina markkinoiden suorituskyvyssä, kuten tuotannollisessa tehokkuudessa ja toimialalla syntyvissä innovaatioissa.

¹⁰ Ks. Office of Fair Trading 2004, jossa kuvataan tarkemmin markkinoiden määrittelyä.



Kuva 7. Kilpailuvaikutusten teoreettinen viitekehys.

Vaikutusarvioinneissa olisi siten tunnistettava, miten säädösehdotus vaikuttaa markkinoiden rakenteeseen, eli estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua yritysten välillä. Erityisesti sellaiset säädösehdotukset, joilla on vaikutusta yritysten markkinoille pääsyyn saattavat vaikuttaa markkinoiden kilpailutilanteeseen. Olennaista on myös arvioida, millaisia kannustimia tai mahdollisuuksia kilpailukeinojen käyttöön sääntelyehdotus luo, ja miten sääntelyn kohdetahot niihin reagoivat. Taulukkoon 2 on listattu sellaisia sääntelykeinoja, joilla on todennäköisemmin vaikutuksia markkinoiden kilpailutilanteeseen, ja joiden yhteydessä kilpailuvaikutusten arviointia olisi erityisesti syytä tehdä.

Kun on arvioitu, miten säädösehdotukset vaikuttavat markkinoiden kilpailutilanteeseen, voidaan arvioida, millaisia (taloudellisia) vaikutuksia kilpailutilanteen muutoksella olisi. Kilpailutilanteen taloudellisten vaikutusten arvioinnin keskeisiä osa-alueita ovat luvussa 2 kuvatut allokatiivinen, tuotannollinen ja dynaaminen tehokkuus. Allokatiivisen tehokkuuden näkökulmasta keskeisiä arviointikohteita ovat yritysten markkina-voiman muutoksista seuraavat vaikutukset hyödykkeiden hinnoitteluun sekä niiden tuotantoon ja kysyntään. Tuotannollisella tehokkuudella tarkoitetaan yritysten kykyä

tuottaa hyödykkeitä mahdollisimman alhaisin kustannuksin ja kilpailutilanteessa tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa yritysten kannustimiin tehostaa toimintaansa. Dynaamisen tehokkuuden osalta olennaista on arvioida, miten aktiivisesti uusia tuotantotapoja ja hyödykkeitä kehitetään erilaisissa kilpailutilanteissa.

Kilpailutilanteen vaikutuksia on syytä arvioida myös sääntelyn voimaantulon jälkeen. Jälkiarvioinneissa on keskeistä seurata, oliko säädösmuutoksella etukäteisarvioiden mukainen vaikutus markkinoiden kilpailutilanteeseen ja toisaalta oliko kilpailutilanteen mahdollisilla muutoksilla oletettuja vaikutuksia. Jälkiarvioinnin pitäisi tuottaa tietoa siitä, saavutettiinkö sääntelylle asetetut tavoitteet ja voitaisiinko tavoitteiden saavuttamista edistää uusilla sääntelymuutoksilla. Jälkiarvioinnissa on syytä tarkastella, voidaanko ennen muutosta toteutettua markkina-analyysia pitää edelleen relevanttina. Arvioinnissa voidaan hyödyntää vastaavia menetelmiä ja mittareita kuin etukäteisarvioinneissakin, mutta jälkiarvioinneissa on mahdollista hyödyntää etukäteisarvioita laajemmin myös ekonometrisia menetelmiä.

Kilpailuvaikutusten arviointimenetelmiä ei käsitellä tässä yhteydessä tarkemmin. Kilpailuvaikutusten arvioinnissa tulisi hyödyntää talousteoreettista tarkastelua ja taloustieteellisiä menetelmiä, kuten yleisen tasapainon mallia ja ekonometrista mallinnusta. Arvioinnissa voidaan hyödyntää soveltuvien osien vastaavia menetelmiä, joita kilpailuviranomaiset käyttävät kilpailuvaikutusten määrällisessä arvioinnissa¹¹. Arvioinnissa voi hyödyntää myös kansainvälisiä ja muilta toimialoilta saatuja kokemuksia sääntelymuutoksista, sekä vertailla eri maiden ja toimialojen markkinoita ja niiden lopputulemia. Eri maiden ja markkinoiden analysointi voi antaa viitteitä mahdollisista vaikutuksista, mutta tarkemman tason arviot edellyttävät aina tietyn markkinan tapauskohtaista tarkastelua.

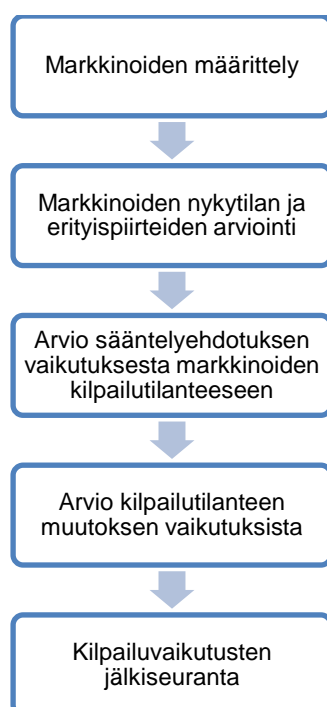
¹¹ Ks. esim. Davis & Garcés 2010 ja strategisemman tason menetelmistä Competition & Markets Authority 2015 sekä OECD 2014 ja OECD 2017.

Taulukko 2. Sääntelykeinot, joiden kilpailuvaikutuksia olisi syytä arvioida.

Vaikutustapa	Sääntelykeino	Vaikutus kilpailutilanteeseen
Sääntely rajoittaa suoraan toimijoiden määrää tai tuotantoa markkinoilla	Yksinoikeudet ja lupien määräsääntely sekä julkiset hankinnat, joissa valitaan vain yksi tai vähäinen määrä tuottajia Tuotantorajoitukset ja -kiintiöt	Toimijoiden vähäinen määrä lisää yritysten markkinavoimaa ja vähentää ostajien vaihtoehtoja. Tuotantomäärien voi rajoittaa yritysten kasvua, mikä vuoksi tehokkaimmat yritykset eivät voi laajentua ja luova tuho estyy.
Sääntely rajoittaa epäsuorasti toimijoiden määrää markkinoilla	Lupasääntely, joka lisää markkinoille tulon kustannuksia Hyödykkeen laadun sääntely, joka lisää markkinoille tulon kustannuksia	Toimijoiden vähäinen määrä lisää yritysten markkinavoimaa ja vähentää ostajien vaihtoehtoja
Sääntely rajoittaa kilpailukeinojen käyttöä	Hintasääntely Hyödykkeen laadun tai tuotantotapojen sääntely, joka vähentää yritysten innovointi- ja erilaistumismahdollisuuksia Markkinoinnin sääntely	Kilpailukeinojen rajoittaminen vähentää ostajien vaihtoehtoja ja voi hidastaa tai estää uusien hyödykkeiden kehittämistä
Sääntely vähentää toimijoiden kannustimia kilpailla keskenään	Poikkeukset kilpailulainsäädännössä Sääntely, joka velvoittaa yrityksiä julkaisemaan ja vaihtamaan keskenään liiketoimintaa koskevia tietoja	Poikkeukset kilpailulainsäädännössä ja velvoitteet tietojenvaihtoon voivat lisätä yritysten mahdollisuuksia sopia hinnoista ja tuotantomääristä kuluttajia vahingoittavalla tavalla
Sääntely tukee tiettyä tuotantotapaa	Julkiset tuet ja verohelpotukset	Julkisen sektorin täytyy "valita voittajat", joka voi kohdentaa yhteiskunnan resursseja epätarkoituksenmukaisella tavalla

5. Kilpailuvaikutusten arviointikehikko

Kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta keskeisimmät työvaiheet ja tarkastelukohteet on koostettu tässä luvussa yhtenäiseksi arviointikehikoksi. Kuvassa 8 esitellään arvioinnin työvaiheet ja taulukossa 4 on kuvattu tarkemmalla tasolla keskeisimpien työvaiheiden sisältöä ja kysymyksiä, joita kilpailuvaikutusten arvioinnissa pitäisi huomioida.



Kuva 8. Sääntelyn kilpailuvaikutusten arvioinnin työvaiheet.

Taulukko 4. Sääntelyn kilpailuvaikutusten arviointikehikko.

Työvaihe	Huomioitavat asiat
Markkinoiden nykytilan ja erityispiirteiden arviointi	<p>Määrittele käsiteltävänä olevat markkinat</p> <ul style="list-style-type: none"> Onko kyseessä ylipäättään markkinat, ts. voidaan asiaa tarkastella jonkin hyödykkeen vaihdannan näkökulmasta? Mitä hyödykettä kyseisellä markkinalla vaihdetaan? Ketkä ovat hyödykkeen tuottajia ja ketkä ostajia? Ovatko markkinat jollain tapaa esimerkiksi maantieteellisesti tai ajallisesti rajatut? Mihin muihin markkinoihin kyseinen markkina on kytköksissä? <p>Kuvaile markkinoiden rakennetta</p> <ul style="list-style-type: none"> Onko markkinoilla useita ostajia ja myyjiä? Onko markkinoilla poikkeuksellisen suuria toimijoita? Ovatko markkinat keskittyneet? Onko kyseessä luonnollinen monopoli? <p>Arvioi yritysten välisen kilpailun luonnetta</p> <ul style="list-style-type: none"> Tarjoavatko yritykset samanlaisia hyödykkeitä vai ominaisuuksiltaan toisistaan poikkeavia? Kilpailevatko yritykset ensisijaisesti nykyisistä asiakkaista (markkinaosuuksista) vai pyrkivätkö he löytämään uusia ja kasvattamaan markkinan kokoa? Kilpailevatko yritykset ensisijaisesti hinnoilla vai esimerkiksi hyödykkeen laadulla tai toimitusvarmuudella? Tekevätkö saman toimialan yritykset keskenään yhteistyötä? <p>Arvioi markkinoille tulon ja poistumisen esteitä sekä uusien kilpailijoiden luomaa uhkaa</p> <ul style="list-style-type: none"> Onko markkinoilla luontaisia markkinoille tulon tai sieltä poistumisen esteitä? Onko markkinoilla mittakaavaetuja tai liittyykö kysyntään verkostohyötyjä, jotka tuovat markkinoilla jo oleville yrityksille etuja suhteessa uusiin yrityksiin? Onko mahdollisilla uusilla toimijoilla yhtäläinen pääsy tuotannon ja myynnin kannalta kriittisiin tiloihin? Onko uusien toimijoiden helppo rekrytoida osaavaa työvoimaa ja pystyvätkö ne hyödyntämään viimeisintä teknologiaa? Onko kuluttajien helppo vaihtaa toisen tuottajan hyödykkeisiin, vai rajoittavatko esimerkiksi pitkät sopimukset tai verkostohyödyt vaihtamista? Onko markkinoilla sääntelystä tai muista julkisen sektorin toimenpiteistä johtuvia markkinoille tulon esteitä? Liittyykö markkinoille tulon uponneita kustannuksia? Ovatko markkinatoimijat investoineet spesifiin tuotantoteknologiaan, joka estää vaihtamasta toisenlaista teknologiaa käyttäviin yrityksiin? <p>Arvioi muiden hyödykkeiden luomaa uhkaa</p> <ul style="list-style-type: none"> Onko hyödykkeelle läheisiä substituuotteja?

Työvaihe	Huomioitavat asiat
	<ul style="list-style-type: none"> Rajoittaako sääntely esimerkiksi erilaisten tuotantoteknologioiden käyttöä, joka estää vaihtoehtoisten hyödykkeiden kehittämisen? <p>Arvioi eri osapuolten neuvotteluvoimaa</p> <ul style="list-style-type: none"> Pystyvätkö kuluttajat vertailemaan eri yritysten hyödykkeitä ja niiden hintoja? Onko kuluttajilla/yrityksillä aito mahdollisuus valita eri tuottajien väliltä ja tarvittaessa vaihtaa tuottajaa? Onko joillain työntekijäryhmillä tai yrityksillä esimerkiksi kilpailun vähäisyydestä johtuva poikkeuksellisen vahva neuvotteluasema hyödykkeen tuotantoketjussa? <p>Arvioi markkinoiden lopputulemia</p> <ul style="list-style-type: none"> Ovatko hyödykkeiden hinnat tai tuotantokustannukset kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen korkeita? Tekevätkö toimialan yritykset poikkeuksellisen hyvää tulosta muihin toimialoihin tai muiden maiden vastaaviin toimialoihin verrattuna? Käytetäänkö toimialalla poikkeuksellisen vähän resursseja tutkimukseen ja tuotekehitykseen? <p>Arvioi markkinoiden tulevaisuuden näkymiä</p> <ul style="list-style-type: none"> Onko todennäköistä, että kilpailu markkinoilla lisääntyy tulevaisuudessa esimerkiksi teknologisen kehityksen myötä? Onko todennäköistä, että esimerkiksi teknologinen kehitys muuttaa hyödykkeen kysyntää tai tarjontaa lähitulevaisuudessa? Onko todennäköistä, että muilla markkinoilla tapahtuvat muutokset lisäävät tai vähentävät hyödykkeen kysyntää tulevaisuudessa? <p>Tee johtopäätös markkinoiden kilpailullisuudesta</p> <ul style="list-style-type: none"> Esitä arvio esim. seuraavalla asteikolla: <ol style="list-style-type: none"> Markkinoilla ei hyvin todennäköisesti ole kilpailuongelmia Markkinoilla ei melko todennäköisesti ole kilpailuongelmia Markkinoiden kilpailullisuudesta ei voida tehdä päätelmiä olemassa olevilla tiedoilla Markkinoilla on melko todennäköisesti kilpailuongelmia Markkinoilla on hyvin todennäköisesti kilpailuongelmia Asteikon ääripäät (johtopäätökset 1 ja 5) tulevat kyseeseen, jos sekä markkinoiden rakennetta että lopputulemia kuvaavat mittarit viittaavat kilpailuongelmiin tai niiden puutteeseen ja markkinoiden arviointi kilpailuvoimien avulla osoittaa, että suurin osa kilpailuvoimista puuttuu tai ovat heikkoja Arvio melko todennäköisistä kilpailuongelmista tai niiden puutteesta (johtopäätökset 2 ja 4) voidaan tehdä, jos viitteitä kilpailuongelmista tai niiden puutteesta saadaan vain joko rakenteellisten tai lopputulemia kuvaavien mittareiden kautta, ja kilpailuvoimien arviointi osoittaa, että osa voimista puuttuu tai ovat heikkoja, mutta jotkin voimat luovat kilpailupainetta markkinoille

Työvaihe	Huomioitavat asiat
	<ul style="list-style-type: none"> Jos tilastotiedot ja käsitys markkinoiden toimintaan vaikuttavista tekijöistä ovat hyvin puutteellisia, ei markkinoiden kilpailullisuudesta voi tehdä arviota (johtopäätös 3)
<p>Arvio sääntelyehdotuksen kilpailuvaikutuksen mekanismeista ja vaikutuksesta markkinoiden kilpailutilanteeseen</p>	<p>Arvioi, millä mekanismeilla säädösehdotus vaikuttaisi markkinoiden kilpailutilanteeseen</p> <ul style="list-style-type: none"> Vähentäisikö/lisäisikö arvioitavana oleva sääntely suorasti tai epäsuorasti markkinoilla olevien yritysten määrää tai niiden toiminnan laajuutta? Vähentäisikö/lisäisikö arvioitavana oleva sääntely markkinoille tulon tai sieltä poistumisen kustannuksia? Vähentäisikö/lisäisikö arvioitavana oleva sääntely yritysten kilpailukeinojen käyttöä? Vähentäisikö/lisäisikö arvioitavana oleva sääntely yritysten kannustimia kilpailla keskenään? Vähentäisikö/lisäisikö arvioitavana oleva sääntely kuluttajien valinnanmahdollisuuksia tai heille tarjottavan informaation määrää? <p>Arvioi, millaiseksi kilpailutilanne muodostuisi markkinoilla sääntelyehdotuksen myötä</p> <ul style="list-style-type: none"> Lisääkö ehdotus markkinoilla olevien yritysten välistä kilpailua? Olisiko yritysten välinen kilpailu tasapuolista, vai saavatko jotkin yritykset perusteetonta etua suhteessa muihin? Miten muutos vaikuttaa yritysten markkinavoimaan? Muuttaisiko ehdotus kilpailun luonnetta? <p>Tee johtopäätös sääntelyehdotuksen kilpailuvaikutuksista</p> <ul style="list-style-type: none"> Onko sääntelyehdotuksella kilpailuvaikutuksia (kyllä/ei) Mikä on sääntelyehdotuksen kilpailuvaikutusten suunta (lisää/vähentää kilpailua)
<p>Arvio kilpailutilanteen muutoksen vaikutuksista</p>	<p>Arvioi kilpailutilanteen muutosten vaikutuksia markkinoiden lopputulemiin</p> <ul style="list-style-type: none"> Kuinka paljon muutos vaikuttaisi hyödykkeiden hintoihin? Kuinka paljon muutos vaikuttaisi hyödykkeiden kysyntään ja tuotantomäärään? Kuinka paljon kuluttajien ja tuottajien ylijäämä muuttuisi muutoksen myötä? Kuinka paljon muutos lisäisi/vähentäisi hyödykkeiden tuotannon tehokkuutta? Kuinka paljon muutos lisäisi/vähentäisi hyödykkeen tuotantokustannuksia? Kuinka paljon muutoksen suuruus eroaa eri yritysten tai tuotantotapojen välillä? Miten muutos vaikuttaa hyödykkeen laatuun tai hyödykevalikoiman laajuuteen? Miten muutos vaikuttaa markkinoilla syntyvien innovaatioiden määrään? <p>Arvioi edellä kuvattujen muutosten vaikutusten kohdentumista seuraaviin tahoihin:</p> <ul style="list-style-type: none"> Markkinoilla jo toimivat yritykset

Työvaihe	Huomioitavat asiat
	<ul style="list-style-type: none"> • Uudet yritykset • Kuluttajat • Muut yritykset ja markkinat • Julkinen sektori <p>Noudata arvioinnissa seuraavia periaatteita:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kuvaa arviot määrällisinä, jos se on mahdollista • Esitä vähintään laadullinen arvio muutoksen suunnasta ja suuruusluokasta • Kuvaa arvioitujen muutosten taustalla olevat vaikutusketjut ja -mekanismit • Kuvaa arvioinnissa tehdyt oletukset ja arvioihin sisältyvät epävarmuudet
Seuraa ja arvioi sääntelyn kilpailuvaikutuksia voimaantulon jälkeen	<p>Seuraa ja arvioi seuraavia asioita:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oliko säädösmuutoksella etukäteisarvioiden mukainen vaikutus markkinoiden kilpailutilanteeseen? • Oliko kilpailutilanteen mahdollisilla muutoksilla oletettuja vaikutuksia? • Seurasiko sääntelystä yllättäviä vaikutuksia markkinoiden kilpailutilanteeseen? • Voitaisiko tilannetta parantaa uusilla sääntelymuutoksilla? • Onko markkinoilla tapahtunut esimerkiksi merkittävää teknologista kehitystä, mistä johtuen markkinoiden toiminta on muuttunut ja aiempi arvio markkinoiden toimivuudesta ei ole enää relevantti?

Liitteet

Liite 1 – Markkinoiden seurannan määrällisiä mittareita

Markkinoiden lopputulemia kuvaavat mittarit			
	Mitä ja miksi pitäisi arvioida	Esimerkkejä indikaattoreista	Lähteitä
<i>Toimialan yritysten tekemät voitot</i>	Yritysten tekemät ylisuuret voitot viittaavat hinnoitteluvoimaan, joka indikoi allokativisesta tehottomuudesta.	Kannattavuutta kuvaavat mittarit (käyttökate, liikevoitto) Pääoman tuottoa kuvaavat mittarit (ROI, ROE, ROCE, WACC) Voittojen ja tuottojen pysyvyys Palkkojen osuus jalostusarvosta	Aiginger 2008 Eklund & Lappi 2018
<i>Hyödykkeiden hinnat</i>	Rajakustannuksista poikkeava hinnoittelu viittaa hinnoitteluvoimaan, joka indikoi allokativisesta tehottomuudesta. Myös hintatason vertaaminen esimerkiksi vastaavan markkinan ulkomaiseen reaaliseseen hintatasoon voi antaa viitteitä kilpailuongelmista. Hintakehitystä voi verrata myös tuotantokustannusten muutoksiin. Hintojen riippumattomuus tuotantokustannuksista voi osoittaa, etteivät yritykset kilpailupaineen vuoksi kykene siirtämään kohoavia kustannuksia hintoihin.	Lerner-indeksi Reaalihintojen alueellinen ja kansainvälinen vertailu Dynaamiset hintaregressiot	Björkroth ym. 2006 Davis & Garcés 2010 Elzinga & Mills 2011
<i>Tuotannon tehokkuus</i>	Kilpailun vähäisyys voi johtaa siihen, että yrityksillä on puutteelliset kannustimet tuotantonsa tehostamiseen.	Rintamamenetelmät Tuottavuuden kehitys Tuotantokustannusten vertailu muilla markkinoilla toimiviin yrityksiin	Saastamoinen 2014 Björkroth & Koponen 2006
<i>Innovaatioiden määrä toimialalla sekä panostukset tutkimukseen ja tuotekehitykseen</i>	Vähäinen kilpailu voi johtaa siihen, ettei yrityksillä ole riittäviä kannustimia panostaa uusien hyödykkeiden tai tuotantotapojen kehitykseen. Toisaalta hyvin kireä kilpailutilanne saattaa johtaa myös kehitystoiminnan vähenemiseen	Tutkimukseen ja tuotekehitykseen käytettyjen panostusten suhde esim. toimialan liikevaihtoon Uusien patenttien määrä	Björkroth & Koponen 2006

Markkinoiden rakennetta kuvaavat mittarit			
	Mitä ja miksi pitäisi arvioida	Esimerkkejä indikaattoreista	Lähteitä yms.
<i>Muutokset toimialan koossa</i>	Toimialan koossa tapahtuvien muutosten arviointi voi auttaa ymmärtämään kilpailun luonnetta (kilpaillaanko uusista asiakkaista vai markkinaosuusista) ja selittää muiden mittareiden kehitystä. Esimerkiksi nopea kysynnän kasvu voi kapasiteettirajoituksista johtuen nostaa hetkellisesti hintoja ja parantaa yritysten kannattavuutta, eikä näitä tällöin voi suoraan pitää toimimattoman kilpailun merkinä.	Liikevaihdossa tapahtuvat muutokset Toimijoiden määrässä tapahtuvat muutokset	Björkroth ym. 2006
<i>Markkinoiden keskittyminen ja yritysten määrä markkinoilla</i>	Hyvin keskittyneet markkinat voivat viitata kilpailun toimimattomuuteen ja suurten yritysten markkinavoimaan. Jos markkinaosuudet ovat pitkään stabiilit, voi kuvastaa kilpailun toimimattomuutta.	Markkinoilla olevien yritysten lukumäärä Yritysten markkinaosuudet (CR _n) Yritysten markkinaosuuksien pysyvyys Herfindahl–Hirschman-indeksi Tarjoajien määrä julkisissa hankinnoissa	Björkroth ym. 2006 Björkroth & Koponen 2006 Davis & Garcés 2010
<i>Yritysten vaihtuvuus</i>	Vähäinen vaihtuvuus yrityskentässä voi olla merkki kilpailun toimimattomuudesta ja markkinoilla olevien yritysten suhteellisesta etulyöntiasemasta.	Markkinoille tulevien uusien toimijoiden lukumäärä Kuinka paljon uusia yrityksiä poistuu nopeasti (esim. vuodessa) markkinoilta Markkinoilta poistuvien toimijoiden lukumäärä	Björkroth ym. 2006 Björkroth & Koponen 2006
<i>Markkinoilla olevien yritysten välisen kilpailun kireys</i>	Yritysten välisen kilpailun kireyttä voidaan arvioida muun muassa vertailemalla eri yritysten hintoja ja kannattavuutta. Yhden tai muutaman yrityksen poikkeuksellisen hyvä kannattavuus tai alhaiset hinnat voivat olla merkki kilpailun toimimattomuudesta. Myös muiden kilpailukeinojen kuin hintojen seuraaminen on tarpeellista.	Tarjousten väliset hintaerot julkisissa hankinnoissa (esim. kilpailussa ensimmäiseksi ja toiseksi sijoittuneiden tarjousten välinen ero prosentteina) Markkinointiin ja tuotekehitykseen käytetyt panostukset	Björkroth ym. 2006 Liikennevirasto 2012 Pöllänen ym. 2015
<i>Markkinoille tulon ja</i>	Markkinoille tulon ja poistumisen kynnystä on syytä arvioida erityisesti sen kustannusten ja vaatiman ajan	Yrityksen perustamiseen kuluva aika	Aiginger 2008

Markkinoiden rakennetta kuvaavat mittarit			
	Mitä ja miksi pitäisi arvioida	Esimerkkejä indikaattoreista	Lähteitä yms.
<i>poistumisen kustannukset</i>	näkökulmasta. Vapaa markkinoille tulo ja sieltä poistuminen takaavat sen, ettei tietyille yrityksille muodostu historiallisista syistä johtuvaa etua suhteessa muihin yrityksiin.	Lupaprosessien käsittelyajat Pääomavaatimukset Tuotantoon tarvittavien laitteiden ja kaluston hankintaan sekä työvoiman rekrytointiin kuluva aika	Pöllänen ym. 2015
<i>Korkeat uponneet kustannukset</i>	Jos tuotannon aloittamiseen liittyy merkittäviä uponneita kustannuksia, kuten esimerkiksi sellaisia laite- ja kalustohankintoja, joilla ei ole jälleenmyyntiarvoa, voivat ne toimia markkinoille tulon esteenä. Korkeat uponneet kustannukset voivat myös kannustaa markkinoilla jo olevia yrityksiä estämään uusien yritysten markkinoille tulon esimerkiksi saalistushinnoittelun avulla.	Uponneiden kustannusten määrä ja osuus kustannuksista	
<i>Julkisesti omistettujen yritysten toiminta markkinoilla</i>	Julkisesti omistetut yritykset voivat saada kilpailuetua esimerkiksi halvemman rahoituksen tai alhaisemman tuottovaateen muodossa, mikä voi vääristää kilpailua	Julkisesti omistetuille yrityksille maksettavat tuet ja myönnettyjen lainojen ehdot Julkisesti omistettujen yritysten tuottovaatimukset	Aiginger 2008
<i>Korvaavien hyödykkeiden olemassaolo</i>	Jos hyödykkeelle on löydettävissä hyviä korvaavia hyödykkeitä, heikentää se yritysten hinnoitteluvoimaa	Substituuttihyödykkeiden markkinoiden koko ja kehitys Hyödykkeiden ristijoustot	Davis & Garcés 2010
<i>Sääntelyn noudattaminen</i>	Tasapuoliset kilpailuedellytykset ovat toimivan kilpailun edellytys. Sääntelyn rikkominen voi tuoda perusteetonta kilpailuetua joillekin yrityksille, jolloin yritysten suorituskyky ei määrittele markkinoilla menestymistä ja resurssit eivät allokoitu tehokkaasti. Kilpailuvaikutusten arvioinnissa erityishuomiota kannattaa kiinnittää kilpailulainsäädännön rikkomuksiin.	Valvonnassa havaittujen rikkeiden määrä Kilpailuviranomaisen ratkaisut	Björkroth & Koponen 2006 Pöllänen ym. 2015

Lähteet

Aghion, Philippe – Akcigit, Ufuk – Howitt, Peter: What do we learn from schumpeterian growth theory? Teoksessa Peter Aghion ja Steven Durlauf (toim.): Handbook of economic growth, volume 2, s. 515–563. Elsevier 2014.

Aghion, Philippe – Bloom, Nicholas – Blundell, Richard – Griffith, Rachel – Howitt, Peter: Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship. The Quarterly Journal of Economics, vol. 120, no. 2, 2005, s. 701–728.

Aiginger, Karl: The Impact of Competition on Macroeconomic Performance. WIFO Working Papers 318/2008.

Baumol, William: Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure. The American Economic Review, vol. 72, no. 1, 1982, s. 1–15.

Björkroth, Tom – Koponen, Aki: Lainsäädännön kilpailuvaikutusten arviointi. Kauppa- ja teollisuusministeriö, KTM Rahoitetut tutkimukset 5/2006.

Björkroth, Tom – Koponen, Aki – Pohjola, Mikko – Virtanen, Matti: Kilpailun seuranta-menetelmien kehittäminen I: Kilpailuseurannan toteuttamisen periaatteet. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 2/2006.

Competition & Markets Authority: Competition impact assessment. Part 2: guidelines. CMA50, 2015.

Competition & Markets Authority: Productivity and competition. A summary of the evidence. CMA45, 2015.

Davis, Peter – Garcés, Eliana: Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis. Princeton University Press 2010.

Eklund, Johan – Lappi, Emma: Persistence of profits in the EU: how competitive are EU member countries? Empirica, vol. 46, no 2, 2019, s. 327–351.

Elzinga, Kenneth – Mills, David: The Lerner Index of Monopoly Power: Origins and Uses. The American Economic Review, vol. 101, no. 3, 2011, s. 558–564.

Hallituksen esityksen laatimisohteet: helo.finlex.fi

Hyytinen, Ari – Maliranta, Mika: Kasvu ja talouden dynamiikka yritystasolla. Teoksessa Seppo Honkapohja – Vesa Vihriälä (toim.): Suomen kasvu. Helsinki 2019.

Liikennevirasto: Pääkaupunkiseudun bussimarkkinoiden toimivuus. Talousteoreettinen tarkastelu kilpailuttamisen vaikutuksista pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen bussimarkkinoiden toimivuuteen ja kilpailun edellytyksiin. Loppuraportti. Helsinki 2012.

Martin, Stephen: The Theory of Contestable Markets. Purdue University 2000.

OECD: Competition Assessment Toolkit. Versio 3.0. OECD 2017.

OECD: Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. OECD 2014.

OECD: Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. OECD 2014.

Office of Fair Trading: Competition and growth. OFT1390, 2011.

Office of Fair Trading: Completing competition assessments in Impact Assessments. Guideline for policy makers. OFT876, 2007.

Office of Fair Trading: Government in markets. Why competition matters – a guide for policy makers. OFT1113, 2009.

Office of Fair Trading: Market definition. Understanding competition law. OFT403, 2004.

Oikeusministeriö: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

Porter, Michael: The Five Competitive Forces That Shape Strategy. Harvard Business Strategy 2008.

Pöllänen, Markus – Mäkelä, Tommi - Nykänen, Lasse – Liimatainen, Heikki & Mäntynen, Jorma: Liikenteen markkinat Suomessa. Trafín tutkimuksia 16/2015.

Saastamoinen, Antti: Modelling heterogeneous operating environment and production risk in modern productivity analysis. Aalto University publication series Doctoral Dissertations 119/2014.